

国会改革の視点 (I)

大橋 松行

一、議会の衰退

議会の権能に関してイギリスの法学者ダイシーは、「議會は、女を男にし男を女にすること以外は何事もしうる」と言った。もちろんこれは一八世紀のイギリスにおける議会の権威・能力の高さを比喻したものである。しかし近年、行政国家化の著しい進展にともなって、議会の権威の低下と能力の衰退が指摘されて久しい。日本もまたその例外ではない。

日本国憲法第四十一条は、「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である」と定めている。国

会が国権の最高機関といわれるのは、国家権力や国の統治権が、全て国会の制定した法律に基づいて発動され、国家権力の行使者である首相もまた、国会によって指名されるからである。見方を変えれば、政府や国家の権力は、全て国会のコントロール下に置かれるというのが、憲法の目指す政治のあり方である。いいかえれば、政治は国会を中心に行われる。これが憲法が理想とする政治システムである。それは国会が主権者である国民の信託を受けた国会議員（国民の代表）で組織されているという民主主義の大原則に基づいているからである。したがって、民心を失った議会は意味をなさず、国民の信託に應えられない政治は出直さなければならないというのが、憲

法の期待する政治のあり方であるということになる。^①

このような憲法の理念とは裏腹に、「経済は一流、政治は三流」あるいは「経済は二〇世紀、社会は一九世紀、政治は一八世紀」といわれて、日本政治の後進性が指摘されてきた。これは経済大国・政治小国としての日本の現状を表現する言葉としてよく使用される。そこには日本の政治家の「後進性」と、そのような政治家を選ぶ有権者の政治意識の「後進性」とに、その原因を求めるという見方が横たわっている。^②

また、こうした政治状況は、戦後の一時期を除いて政権の座にありつづけている保守政党、とりわけ自民党がひとりつくりだしたものであるのではなく、自民党的政治に対して独自の現実的対抗政策を提示することを怠ってきた野党にも、その点に関しては等しく政治的責任がある。「三流政治」あるいは「一八世紀的政治」現象は、政権政党と野党との共同作品である。

この日本政治の「後進性」は「国会非力論」にも連結しているが、日本をも含めて西側先進諸国の共通現象と

しての議会衰退の主たる原因として、一般に、①行政機能の拡大による官僚制の台頭、②議院内閣制における政党組織の発達とそれに伴う党規律の強化による権力の党首・党執行部＝執政府への移行、③利益団体政治の顕在化（さらには近年におけるコーポラティズム化傾向）による社会的利益と官僚制との直接的結合と議会迂回があげられている。さらに、日本の場合には特殊の原因として、戦前から「継続している」官僚支配の伝統的強さと、一九五五年以降の自民党長期政権による政権交代の欠如が加えられる。^③

ここに示されたような原因が議会（国会）に対する批判となって現出している。その批判は、「(1)議会そのものに対する批判、(2)議会を構成する議員と党派（政党）に対する批判、(3)議会構成の母体となる『選挙』についての批判、(4)議会と行政府との関連での批判、(5)議会を取り巻く利益集団、マスコミとの関連の批判など」^④であるが、このような議会に対する批判は、「議会に対する全面否定ではなく、議会の可能性を信じながらの批判で

ある^⑤」と考えられる。

二、政治改革

日本政治の「後進性」は国民の政治不信を高めているだけでなく、さらに国民の力で政治を改めようとの意識をも高めている。このような傾向性の高まりは、国会そのものが自己改革の能力を喪失しているということ、つまり、国会議員の手では国会改革をも含めた政治改革は実現不可能であるという現実認識に基づいている^⑥。

参議院での与野党逆転現象（「ねじれ」現象）の現出という事態の中で政治改革の必要性が一段と声高に唱えられてきているし、国民の政治に対する信頼を回復し、議会制民主主義の下で九〇年代の山積している重要な政策課題（日米を中心とした貿易摩擦問題、消費税問題、農業政策、土地対策、外国人労働者、東京一極集中など）が解決できる政治的枠組を確立するためにも政治改革は必要不可欠である。

政治改革とは、文字通り「政治を改革する」ということであるから、現在の政治のあり方における問題点を指摘し、その問題点を解決するための施策を講じてそれを実行するということに他ならない。では現代政治の問題点とは何なのか。これについて浅野一郎教授は、①金権政治の体質であることであり、政・官・財癒着の利権構造と個別利益誘導型の政治であること、②政党に政策立案機能、国際化に対応する機能のないこと、③政治が細分化、行政化していること（Ⅱ「族議員」の台頭）、④政権交代が欠如していること、⑤立法院の衰退という現象がみられること、の五点を指摘している。特に第五の点については「国対政治」の問題点を指摘し、今日の国会は討論の場や国民の立場に立った政府統制の場でなくなり、与野党の合意と妥協の場、あるいは政府提出法案の追認の機関であるか、さもなければ反対のために反対する場となってしまっていると述べている^⑦。

このような現代政治の問題点から、政治改革の具体的課題として、①政治倫理の確立、②政治資金の規制、③

選挙制度の改革、④国会改革等が組上にのせられる。政権政党である自民党も、「二一世紀を目前に控えた今、内外におけるわが国の政治が果たす役割は、ますます重要性を帯びてきている。山積する諸課題に対して有効に機能する政治を構築することは、緊急の国民的課題である。そのためには、政治に対する信頼の回復と、わが党自らの改革が不可欠であるとの見地から、わが党はさきに『政治改革大綱』をとりまとめ、その実行を党議決定した。……。政治改革実現への道は決して平坦ではないが、自らの血を流す覚悟で進めていかねばならない。わが党は政治改革の断行こそが、わが国議会制民主主義と政党政治の健全な発展を確保する唯一の方途であるとの認識に立ち、不退転の決意でこれに臨む」と述べて、政治倫理の確立、選挙制度の改革、政治資金の規制強化、国会改革、派閥の弊害の除去を含めた党改革を当面の重点政策として位置づけている^⑧。

この自民党の今日政治に対する現状認識や政治改革のための重点政策として掲げられた諸点についてはかな

りのを得ているように思われる。ただ改革を考えるときには、①改革の方向性、②改革の射程、③改革の徹底度といったものを考慮しなければならないであろうし、このうちのどれが欠けても抜本的改革とはならないであろう。

例えば、小林直樹教授は自民党の政治改革の姿勢に対して、「結論からいえば、そこに羅列されたチェックポイントは一応結構だとしても、『大綱』の文言は美辞麗句の多い割に、内容は空疎で不徹底な点が多く、おそらく大部分は有効に働かないものに終るように思われる。……、金権体質の根本的な改善を達成するには余りにも不十分であり、それよりもはるかに徹底した厳しい内容と広い範囲にわたるオペレーションが必要である」と批判して、改革の要点とあるべき方向を示している^⑩。

また、白鳥令教授も、「日本の政治の抜本改革に必要なのは、何よりも、政治を『政策の選択の行為』と考えず、『政治とは、不満のある所に金を与えて黙らせ、対立するところには両側に公的資金を与えて解決すること

だ』と考える現在の保守政治の体質を変えること」にあるとの立場から、自民党の改革案に対して、基本的なところでの改革に目を向けていないと具体的に問題点をあげて批判している。^①

この両教授の自民党の政治改革に対する批判は、先に示した改革の三つの基本的要件を満たすものではないとの理解に基づくものと考えられる。つまり、抜本的改革から距離がありすぎることであろう。

さらに、福岡政行助教も、「五月一九日に発表されたこの政治改革大綱は、一定の方向性と体系性をもったものとして、改革への意欲は感じられるが、討議のなかで改革の後退もみられ、自民党の党内事情のむずかしさを露呈する結果にもなった。……、結論的にみれば合格点のつけられるものではない。改革のポーズ（偽装？）はみられるが、疑問点のほうはるかに多い^②」と批判している。

これらの指摘にあるように、自民党の改革案には多くの問題点が含まれていると考えられるが、しかし、政権

政党である自民党がこれまでの政治のあり方を反省し、自ら、しかもかなりの確に政治改革のポイント^③を提示したことについては評価されうるであろう。ここでは政治改革全般についてはなく、そのうちの国会改革について考察することが目的なので、次にそれについて考えてみることにしよう。

三、国会改革——参議院の場合

D・イーストンの政治体系のフロー・モデルによれば、インプット（「要求」と「支持」）は体系に対していわば原材料を供給し、体系はこれに働きかけていわゆるアウトプット（「決定」と「実施行為」）を生産する。この作業は複雑な変換過程をなすと考えられるが、「要求」はもともとオーソリテイズに向けられるのであるから、この変換過程はオーソリテイズに向かって動く。その際「要求」は政治体系の基本的諸活動の引き金役として作用するが、その「要求」のアウトプットへの変換に対し

て特別の責任を負っているのが、政治体系において特殊な位置を占めているオーソリテイズである。このオーソリテイズはアウトプットからフィードバックされる情報（「オーソリテイズが彼らの過去の行動の影響に関する情報」をよりどころにして、自らの行動を諸目標の実現のために修正ないし調整することが可能となる。¹³）

このようなオーソリテイズをD・イーストンは「権威の役割の担持者」、すなわち、「国家や集団の政府ないし執行部」あるいは「『政府』の概念で一般に意味されるものよりも広範な内容をもつ用語」として使用する必要があると述べている。¹⁴したがって、D・イーストンのいう「オーソリテイズ」の概念を議院内閣制という政治形態をとる日本の政治システムにあてはめれば、それは国会をも含むことになるであろうし、それが政治システムのなかで重要な位置を占めているとすれば、国会改革は一連の政治改革の一つのチェックポイントではあるけれども、その中でも特に重要なものと考えられる。¹⁵

では国会改革について何が組上にのせられて議論され

てきたのか、また議論されているのだろうか。このことを両院においてみておこう。表1は戦後の国会改革のおもな提言であるが、現在衆参両院で協議されている改革の論議は、参議院では第六六回国会（一九七一年）、衆議院では第七一回国会（一九七三年）をスタートとして
¹⁶いる。

参議院改革が参議院自身の最大の課題として捉えられるようになったのは、一九七一年七月に河野謙三議長が登場してからである。河野議長は議長就任前の同年六月に、参議院が「良識の府」「理性の府」としての独自性を発揮し、本来の使命を果たすためにすべきことを提示した、いわゆる「河野書簡」とよばれるものを全参議院議員に送付した。この書簡には、①議長・副議長は党籍を離脱すること、②参議院から國務大臣、政務次官を出さないよう自粛すること、③各党間でできるだけ共通点を見出すよう努力し、政策論議については党議拘束を緩和して議員個人の責任においてもっと自由な発言や行動を認めること、の三つの提言がもりこまれており、それ

表1 国会改革のおもな提言

昭和22・4・30	国会法制定および関連法
22・10・11	国会法第二次改正
25・4・24	渡米議員団、両院議長に「国会における希望実現事項」申し出
29・6・15	「乱闘国会」の収拾をはかるため衆議院本会議場において全員協議会開催、自粛を決議
30・1・28	国会法第五次改正
31・12・12	鳩山自民、鈴木社会両党主会談における申合せ
33・4・18	国会法第七次改正
33・12・10	自民・社会両党幹部会談における申合せ
35・7・15	国会正常化に関する決議案
40・12・19	自民－社会、自民－民社の幹事長、書記長会談における申合せ
41・3・2	衆議院事務局国会正常化試案
42・10・16	自民党組織調査会政策と運営小委員会、国会運営に関する答申
42・11	社会党「国会法改正に対する党の態度」
46・9・23	参議院問題懇談会「参議院運営の改革に関する意見書」
48・8・29	衆議院議会制度協議会、議論のテーマを決定
51・11・12	安井参議院議長私見「参議院運営等の改善について」
56・7・10	臨時行政調査会「行政改革に関する第一次答申」
57・7・21	議員関係経費等に関する調査会答申
59・4・27	社会経済国民会議政治問題特別委員会「わが国議会政治に関する提言」
59・6・22	自民党「国会改革に関する当面の課題」
60・1・21	木村参議院議長、参議院改革のための検討事項を提案
61・10・1	自民党国会改革調査会「国会改革に関する当面の検討課題」
平成1・5・19	自民党政治改革委員会「政治改革大綱（答申）」

出所：曾根泰教「議会の可能性——21世紀の議会に向けて——」内田健三・金原左門・古屋哲夫編集『日本議会史録』第6巻、第一法規、1990年、p408。なお、当該表は大山礼子「資料・国会改革の流れ」（『レファレンス』1989年9月号）を参考にして作成されている。

は政党化が進行していく中で、参議院の理念から逸脱していく参議院議員の意識構造の根本的な変革を迫るものであったといわれる。¹⁷⁾

河野議長は、この提言を具体化する目的で議長の私的諮問機関として参議院問題懇話会を設置、同懇話会は一九七一年九月に「参議院の運営の改革に関する意見書」を議長に答申した。この答申の内容は、以後の参議院改革の原点となったものである。その主要内容を以下に示しておく。

I 参議院の独自性と自主性の確保

(1) 議院の公正な運営を図り、政党間の紛争にまきこまれないようにするために、議長および副議長は党籍を離脱することが望ましい。

(2) 議院の運営は各会派がその責任を分担することが妥当であるとの観点から、議長は第一会派から、副議長は第二会派から選出することが望ましい。

(3) 常任委員長の在任期間を長くし、その権威を高くすることが望ましい。

(4) 参議院から国務大臣、政務次官を出すのは自粛することが望ましい。

(5) 議長の諮問機関として、各会派の議員会長その他の代表者で構成する各派幹部会議を常設し、議事の円滑な運営につとめる、など。

II 効率的な審議

(1) 常会の全会期を活用するため、召集時期を現行の十二月から一月に変更することが望ましい。

(2) 参議院の運営を困難にする事態は、議案の審議期間が短いことによることが多い。審議期間を確保するため、一定の期日（常会の場合には、閉会日前二〇日）以降に送付されてきた議案は、原則として継続審査または廃案とすることも検討すべきである。

(3) 参議院先議の内閣提出法案を増加させて、会期当初の参議院の議事の空白を少なくすることが望ましい、など。

III 充実した審議

(1) 委員会の審査が委員と政府当局との質疑応答に終始する実情を改め、自由討議を行って委員相互間の意見の交換につとめることが望ましい。

(2) 参議院は行政監督の機能の發揮につとめ、特に決算の審査を重視し、予算の執行の実際を深く検討することが望ましい。

(3) 参議院の性格と参議院議員の任期とにかんがみて、長期的・大局的視野に立った国政の調査を大に行うべきである、など。^⑬

この制度・運営の両面にわたる精緻な改革案が完全に実施に移されれば、参議院の独自性・自主性が大いに發揮されるであろうことが期待される。この答申以降の改革の足跡をみると、運営面ではいくつかの改革が実現している。まず河野議長時代には、議長の政治的中立を貫くという視点から河野議長、森八三一副議長が党籍を離脱し、以後これが慣例となった（一九七四年七月～一九七七年七月の自民党・前田佳都男副議長を除く）。次に一九七四年五月には、河野議長は「審議期間の確保」

「参議院先議案件の増加」について、それぞれ衆議院議長、首相に対して申し入れを行っている。さらに、一九七七年一月に「参議院改革協議会」が設置されて諸々の改善が図られた。例えば、①小会派の議運オブザーバー出席（一九七八年九月）、②開かれた参議院の具体案……本会議の特別参観、感想文募集、国民からの意見聴取（一九八〇年一月～六月）、③広報活動の充実の具体策……テレホンサービスの実施（一九八一年一〇月）、④広報ロビーの開設（一九八二年三月）、⑤視覚障害者のための点字国会案内の刊行及び触察用議事堂模型の展示（一九八三年五月）、などである。^⑭

他方、制度上の大きな改革として実施したのが、調査会制度の導入である（一九八六年五月、国会法の一部改正を行って正式にスタート）。調査会は、調査に関し委員会と同等の機能を有する議院の機関で、国政の基本的事項に関し、長期的、総合的な調査を行うものである。これは、従来の委員会がとかく政府案の審議を行うことが中心となり、質疑も大臣や政府委員との間に行われる

だけとなっているのに対し、議員相互間における自由討議を積極的に行うとともに、参議院にふさわしい長期的視野に立った調査と立法勧告を行うことを目的として新たに創設されたものである。現在、「外交・総合安全保障に関する調査会」「国民生活に関する調査会」「産業・資源エネルギー調査会」の三つを設置している。²⁰なお、一九八八年一月に、議長の私的諮問機関として学識経験者で構成する「参議院制度研究会」（座長・林修三）が発足し、二院制問題や選挙制度を中心に議論がなされている。²¹

以上が参議院改革のアウトラインである。既にみたように、今日の参議院改革の出発点は、参議院の政党化を排除して、参議院を「良識の府」「理性の府」に戻すこと、つまり、参議院の独自性と自主性をどう確保するかということにあったといえる。参議院改革の原点と位置づけられている参議院問題懇話会が答申した「参議院の運営の改革に関する意見書」の内容が全て実現すれば参議院の存在意義は極めて大きくなるであろう。だが現実

は、一定の前進がみられる一方で、「大臣病」にとりつかれた参議院議員の国務大臣や政務次官への就任があとをたたないし、また、政党の論理が参議院を支配して、政党化が一段と進展している。このような現状では、参議院の独自性と自主性の確保は難しいといわざるをえない。

日本の採用している議院内閣制においては、その権力の源泉は議会（国会）にある。このような日本型政治システムは選挙に基づく民主主義を採用しているが、実際上はこの民主主義に二つの原理が混在している。一つは数に基づく民主主義の考え方（ポピュリズム）であり、いまひとつは多数制限の発想（リベラリズム）である。前者は、その正当性の根拠を国民（有権者）の支持に求める立場であるが、後者は権力抑制の考え方に基づくものである。²²これが二院制議会の理念であり、またそこに二院制議会の存在意義があるとすれば、参議院が衆議院と全く同じように政党化の系列に完全に組み込まれてしまったら、「数の府」である衆議院に対して「抑制と補

完」の機能が有効に作動しなければその存在意義は大きく後退するであろうし、その行きつくところは「二院制の廃止」や「参議院無用論」ということになるであろう。²³⁾

筆者は、「民主政治は二院制でなければならない」とは思っていないし、また、「一院制にしなければならない」とも思っていない。岡野教授が指摘するように、「『普通の人々』（コモン・マン）によって構成された議会で、『集会の感覚』（センス・オヴ・ミーティング）を大切にして、討論を通じて一つ一つ問題を処理していく²⁴⁾」という形での民主政治が実現するのならば、一院制とか二院制とかにこだわる必要はないと考える。しかし現実には、そのような理念とはほど遠いところにある。だからこそ国会改革論、しかも「両院同時対等改革論」が唱えられるのである。二院制議会である以上、参議院の改革は同時に衆議院の改革でもなければならない。つまり、衆議院の改革と参議院の改革とは対等に考えられなければならない。いま問われているのはデモクラシーという「制度」ではなく、むしろ、「日本独得の政治文化

から生まれた『風土理念』としての『民主主義』というイデー²⁵⁾」である。（未完）

〔註〕

（１）金指正雄「政治の迷路『国会』を解く」曾根泰教・金指正雄『ビジュアル・ゼミナール 日本の政治』日本経済新聞社、一九八九年、一八―一九頁。

（２）このような見方に対して加藤秀治郎教授は、日本の政治家や有権者の政治的資質の高さを指摘して、むしろ政治システムの複雑性に問題があるとしている（『茶の間で聞く政治の話のウソ』学陽書房、一九九〇年、二二三―二二九頁）。また、「一般に、政治家にのぞまれる資質、能力にはいろいろある。時代を予見する資質と能力、政策理解力、国民に対する奉仕の情熱、民主政治家としての大衆性など。しかし個人によって、資質、能力には特質、差異があり、すべての条件をそなえた政治家は、これを期待するほうが無理である」とか、「有権者は自分たちの水準以上の政治家をもつことはできないとよくいわれるように、国会議員が本来の職務に専念しえない

のは、選挙民の責任でもある」とする見方もある（泉昌一「選挙に追われる日常活動」日本国際交流センター編『アメリカの議会・日本の国会』サイマル出版会、一九八二年、一八〇頁）。

(3) 伊藤光利「国会のメカニズムと機能——一党優位制における議会——」日本政治学会編『政治過程と議会の機能』（日本政治学年報、一九八七年）、岩波書店、一九八八年、一二九頁。また、参議院外務委員会調査室主任調査員の木村修三氏も、「長年にわたる自民党政権の継続は、自民党と官僚機構との癒着を深化させ、重要な政策の決定は、国会という公的な場で討議を通じるよりも、政府与党内もしくは政府与党と官僚機構との非公式の協議・調整を通じて実質的に決められてしまうという傾向を助長した。そのさい、政府与党と根本的に意見の異なる野党側には、官僚機構から十分な情報が与えられず、逆に野党側は、できるかぎり政府や官僚機構の失点をあばき、論理の次元でそれをやり込めるという独自の国会審議のスタイルが生まれたのである。そのうえ、日本の各政党が厳格な党規律を維持し、議員個人の国会における発言や投票の自由を拘束していることも、国会独自の

活動機能を低める原因であった」と指摘している（「独自の機能が低い国会」日本国際交流センター編『前掲書』二六六頁）。

(4) 曾根泰教「議会の可能性——二一世紀の議会に向けて——」内田健三・金原左門・古屋哲夫編集『日本議会議史録』第六巻、第一法規、一九九〇年、三七七～三七八頁。

(5) 曾根泰教「前掲論文」三七五頁。

(6) 岡野加穂留『政治改革』東洋経済新報社、一九九〇年、三五～三六頁。岡野教授が理事を務めている社会経済国民会議に設置された政治問題特別委員会が、一九八九年三月に全国会議員を対象に実施した調査によれば、政治改革に対しては国会議員全体では九二・六％が賛成しているが、国会議員の自己改革能力に関しては八四・五％がその能力の低下を認める結果になっている。そこで社会経済国民会議は、議会政治の抜本的改革のために、国会の両院で設置決議を行い、第三者によって構成する強力な権限をもった「臨時政治制度調査会」（政治臨調）の設置を提言している。また、福岡政行助教授も、「政治改革は、当事者たる国会議員が考えるのではなく、

『第三者機関』にゆだねるべきであり、ゆだねた以上、その答申の完全実施を与野党一致の国会決議で保証するぐらいでなければ、党利党略によって骨抜きになる」

(「再編期の国会と政治改革——第一一〇回国会——第一八回国会——」内田健三・金原左門・古屋哲夫編集『前掲書』三五四頁)と述べて、岡野教授らと同様の見解を示している。

(7) 浅野一郎「政治改革とは」浅野一郎編著『解説政治改革』ぎょうせい、一九九〇年、六八頁。

(8) 自由民主党編『月刊自由民主』一九九〇年四月号、五八―六二頁。なお、「政治改革大綱」は一九八九年五月一九日に正式決定され、発表されているが、そこでは、①政治家個々人の倫理性の欠如、②多額の政治資金とその不透明さ、③不合理な議員定数および選挙制度、④わかりにくく非能率的な国会審議、⑤派閥偏重など硬直した党運営などが、現在、国民の政治不信および自民党批判の中心にあるとし、なかでも、政治と金の問題が政治不信の最大の元凶であるとの認識を示している。

(9) ①・③については加藤教授が指摘している(『前掲書』二二九頁)。

(10) 小林直樹『憲法政治の転換——民主政の再建を求めて——』東京大学出版会、一九九〇年、一九八頁。なお、改革の要点とあるべき方向については一九八―二〇二頁に示されている。

(11) 白鳥令「なぜ政治改革か——リクルート事件と改革の方向——」白鳥令編「すぐできる政治改革——自民党に明日はあるか——」リバティ書房、一九八九年、三八―四一頁。

(12) 福岡政行「前掲論文」三三三頁。

(13) D. Easton, "A Systems Analysis of Political Life" John Wiley & Sons Inc. 1965. 片岡寛光監訳『政治生活の体系分析』(上)、早稲田大学出版部、一九八〇年、四二―四五頁。

(14) D・イーストン『前掲訳書』二九七頁。

(15) 次の岡野教授の指摘は示唆に富む。「議会・政党・選挙は、デモクラシーの『三種の神器』である。この『三種の神器』はどれ一つとっても重要である。そして、この三つのものは、全部、構造的に連関している。切り離して、一つだけを改革しておけばいいというものではない。選挙を実施するためには、議院内閣制と政党政治が、

日本の政治構造のタテ前になっているがゆえに、政党および政党組織がその前提条件になる。民主的な議会は、公正な選挙と、自由主義の原則を基本とした政党組織が存在しないかぎり成り立たない」(『政治改革』四二頁)。

(16) 政党政治研究会・三塚博監修『議会政治一〇〇年』徳間書店、一九八八年、七一八頁。

(17) 橋本茂「国会改革の諸問題」浅野一郎編著『前掲書』二三七頁。「河野書簡」のことについて河野自身次のように語っている。「あの参院改革を訴えた書簡(昭和四十六年七月七日)は、議長になってやろうなんてつもりで出したんじゃないんだ。とにかく単純なんだよ。直前の参院選で投票率が六割を切った。これは衝撃だったよ。国民から見放されたんだ。選挙中に読めないままにたまっていた新聞を広げてみたら『半議員』だの『第二衆議院』だのと、参院はボロクソなんだな。参院無用論まで出ていた。ボクはもっともだと思つたね。佐藤政権と結んで、重宗(雄三議長、故人)が牛耳っている間に、参院はすっかり政党化し、『良識』というものがなくなっちゃっていた。もう限界だ、はっておけない。気持ちにはあせるのだが、オレの考えはこうだ、と訴える手立てがなにもな

い。当時はボクの周囲には新聞記者ひとりいたわけじゃないんだ。どうしたものか、思い悩んだあげくに思いついたのが『書簡』という方法だったのさ。議員全員に、オレの思いをしるした手紙を出す。みんなにわかってもらうには、これしかない。(中略)。『書簡』にするのは急に思いついたことだが、書いた中身はボクの政治生活の中でずーっと念頭にあったことだ。第一に、正副議長は党籍を離脱する。第二に、参院から大臣や政務次官を出さない。第三に、党議拘束をゆるめて個々の議員の自由な討論を活発にする。どれも、法律をいじらずに心構えだけでできることだ。……。わたしは出発点から、参院議員は行政府に加わってはいかん、とハラをくくっておった。わたしだってねえ、そりゃあ、政務次官や大臣のはなしは何度かありましたよ。しかし、そういうものは一切ハネつけて、議会精神できた」(河野謙三『議長一代——河野謙三回想記——』朝日新聞社、一九七八年、一二一—一四頁)。

(18) 橋本茂「前掲論文」二三八—二三九頁。

(19) 政党政治研究会・三塚博監修『前掲書』七二六頁。

(20) 橋本茂「前掲論文」二四一頁。政党政治研究会・三塚

博監修『前掲書』七二七頁。

- (21) 政党政治研究会・三塚博監修『前掲書』七二七頁。参議院制度研究会は、一九八八年一月一日に答申を出したが、そこでは参議院の役割を「衆議院に対する抑制や均衡、補完の機能を通じて国会の審議を慎重にし、衆議院とともに国会の機能を万全にすること」と位置づけ、専門的な知識、長期・総合的な視点、政党の党議によって画一化されない立場などから国政の諸問題に取り組むよう訴えている。一方、運営面の改革では、年末年始の自然休会による会期のムダをなくすため、通常国会の召集時期を一月に変更すべきこと、また、議案の委員会付託が国会戦術の手段にされて大幅に遅れる傾向を改め、議案は提出と同時に委員会へ付託し、必要に応じて付託後に趣旨説明を行うこと、各政党は所属議員への拘束をできる限り少なくし、多種多様な意見の存在を認めることなどを提言している（橋本茂「前掲論文」二四八頁）。
- (22) 曾根泰教「前掲論文」三七八～三七九頁。
- (23) 例えば、中山茂は「今こそ参議院が、文字どおり〈理の府〉〈良識の府〉として、政争の渦中に身をゆだねることなく冷静に国政を監視し、立法府の一院としての役

割を遂行しようという根源的な使命感を呼び醒まさないかぎり、もはや国民にとって参議院など無用の長物だ」とまで言い切っている（中山茂『参議院無用論』大陸書房、一九八〇年、「まえがき」三頁）。また、社会経済国民会議も「わが国議会政治に関する提言」（一九八四年四月二九日）で、「我々は、西暦二千年を期してわが国の議会制度が二院制から一院制の方向に改革されることを提案する。参議院は長期的には廃止の方向で検討されるべきである」と指摘している。

(24) 岡野加穂留『政治改革』四七頁。

(25) 岡野加穂留『政治風土論』現代評論社、一九七七年、三五頁。

（同志社大学人文科学研究協力者）

